

Competencia y desarrollo

EL PODER DE LOS MERCADOS COMPETITIVOS

2

La privatización por sí sola no basta

La venta de los intereses del estado egipcio en el cemento fue sólo el inicio de un largo proceso para establecer una industria eficaz y competitiva.

La privatización de las compañías estatales atrajo a nuevos actores a la industria del cemento de Egipto y generó un crecimiento de las exportaciones. Pero en ese tiempo el mercado carecía de regulaciones para asegurar que los negocios jugaran limpio. La nueva legislación está ayudando ahora a eliminar conductas anticompetitivas.

En poco más de 10 años Egipto dejó de importar cemento y pasó a ser un importante exportador. La privatización desempeñó un papel preponderante en esta transformación.

El estado egipcio, como muchos otros países en desarrollo a fines del siglo XX, hasta hace poco tenía intereses en la mayoría de las principales compañías industriales, pero esta

situación está cambiando dados los intentos del gobierno por modernizar la economía mediante un conjunto de medidas que incluyen la privatización de compañías estatales. Aunque la meta de la privatización era aumentar el crecimiento económico, la transición de una economía de estado a una de libre mercado no ha dejado de tener sus problemas. Un ejemplo ilustrativo es la historia reciente

de la industria del cemento de Egipto.

Esta industria se inició hace 80 años con la creación de la Torah Cement, una empresa conjunta de capitales suizos y egipcios, explica Ahmed Farouk Ghoneim, profesor asociado de Economía en la Universidad de El Cairo. En las décadas que siguieron se abrieron muchas otras fábricas de cemento. El gobierno estableció la



La transición de una economía controlada por el estado a una de libre mercado no ha dejado de tener sus problemas.

Mohammed Ech Chael

Oficina de Ventas del Cemento Egipcio, con representantes de los fabricantes de cemento con el fin de coordinar la producción y mercadeo del cemento nacional en los mercados locales y extranjeros.

Luego, en la década de 1960, el gobierno de Egipto empezó a nacionalizar la industria. Para comienzos de la década de 1990 todo el sector, que constaba de más de una docena de compañías, era de propiedad estatal, y para 1993, Egipto se había convertido en el segundo *importador* de cemento del mundo, señala Ghoneim en un estudio sobre el cemento egipcio financiado por el IDRC, que forma parte de un proyecto de investigación que abarca siete países, destinado a identificar intervenciones de políticas que puedan estimular mercados competitivos en países en desarrollo.

La privatización genera crecimiento

Era obvio que había que hacer algo. A fines de la década de los 1990, el sector privado ingresó al mercado con nuevas plantas. Luego, en un período de 30 meses que se inició en 1999, el gobierno privatizó siete de las firmas mayores, las que representaban más de dos tercios de la producción total, y vendió el control de la mayoría de estas compañías a multinacionales. Como país mediterráneo con un pie en el Medio Oriente y otro en África, Egipto ofrecía una ubicación única, bajos costos de energía y mano de obra, además de un mercado nacional en crecimiento.

La privatización tuvo un efecto casi inmediato, afirma Ghoneim. “Antes de 1999, Suez Cement y Torah Cement eran los líderes del mercado, pero desde 1999 ese papel lo asumieron otros productores, especialmente las dos compañías principales del sector privado ... las que pudieron quitarles su porción del mercado a las firmas controladas por el gobierno, mediante mejor gestión, distribución innovadora y técnicas agresivas de mercadeo”.

La adopción de una política de libre mercado y privatización llevó a la reestructuración de la Oficina de Ventas del Cemento Egipcio, la que pasó a llamarse Comité de la Industria del Cemento (CIC). Una de sus principales responsabilidades fue controlar los precios del cemento en el mercado doméstico. El gobierno también intervino directamente para proteger a los productores egipcios con medidas tales como controles y aranceles de importación. “Algunas personas pensaban que los derechos de



Mientras la privatización es un importante paso adelante hacia mercados libres y justos, por sí sola no asegura la competencia.

importación ofrecían una protección innecesaria”, señala Ghoneim. “Otras creían que dichos aranceles protegían a la industria local del dumping del cemento importado.”

El aumento de eficacia y productividad que siguió a la privatización fue tan marcado que pronto hubo una oferta excesiva de cemento y una caída del precio, pero no por mucho tiempo. Los precios del cemento en Egipto han subido en los últimos años, de alrededor de US\$24 por tonelada en 2003 a unos US\$73 en 2007, a pesar de los esfuerzos del Comité de la Industria del Cemento por controlar los precios. Según los productores, el incremento se debió a una combinación de factores, entre ellos un crecimiento económico récord en Egipto y un boom inmobiliario.

“El cemento es un muy buen barómetro de la situación económica general”, comenta Omar Mohanna, presidente de Suez Cement, el mayor fabricante de cemento del país.

Demanda de exportaciones

Otros actores del mercado, como Ali Moussa, presidente de la United Paints and Chemicals, sugieren que la demanda de exportaciones fue el factor principal del alza de precios. Moussa menciona la demanda de materiales de construcción a consecuencia de la guerra y los desastres naturales, “ Hay cinco o seis países que tendrán una enorme demanda para reconstrucción, y también habrá un incremento de esa demanda en nuestra región, por el alza de los precios del petróleo, que ha llevado a los gobiernos a establecer programas de construcción y desarrollo”, señala.

Ghoneim es de la misma idea. En su estudio escribe: “El boom de la construcción en el Golfo y de la reconstrucción



La ley y la política de competencia son herramientas que necesitan ser implementadas antes de que la privatización ocurra para asegurar que el resultado sea una competencia saludable.

de Irak, acompañados de márgenes más altos de ganancias provenientes más de la exportación que de las ventas domésticas son las razones principales que explican esta gran alza de precios”, y añade que incluso con estos precios más altos, las exportaciones egipcias de cemento son muy competitivas en la región.

También benefician a la industria los costos muy bajos de la energía debido a las reservas de gas natural de Egipto. Las compañías de cemento compran gas al mismo precio al que se vende a las compañías de multinacionales de gas. La cercanía de las fábricas de cemento a los campos de gas significa que los productores también ahorran en costos de transporte. “Mientras duren las reservas de gas natural de Egipto y los costos de procesamiento y transporte sigan siendo relativamente bajos, la industria del cemento del país se seguirá beneficiando de la ventaja competitiva sostenible de bajos costos de la energía”, señala Ghoneim.

En 2003, Egipto ocupaba el quinto lugar entre las naciones exportadoras de cemento del mundo. Ese año, la decisión gubernamental de hacer flotar la moneda egipcia, que hasta entonces había estado fija a un nivel irrealmente alto, dio una ventaja competitiva a la industria. La subsecuente caída del valor de la moneda aumentó la demanda del cemento egipcio en los establecidos mercados de exportación de los países vecinos, como Sudán, Libia, Argelia y Túnez. Además, Ghoneim señala en su estudio, “la industria egipcia del cemento está muy bien posicionada para pasar a exportar a la cuenca del Mediterráneo y el Mar Rojo”. Él cree que la mayoría de las compañías de cemento todavía no se han dado cuenta de todo su potencial exportador, y que muchas aún están en las primeras etapas de penetración en los mercados extranjeros.

Precios domésticos altos

En ese entonces quedó claro que si bien la privatización era un paso importante hacia un mercado del cemento libre y justo, por sí sola no aseguraría la competencia entre las firmas. Como Ghoneim señala en la conclusión de su estudio de 2004, “Esta industria ha pasado por todos los aspectos del comportamiento anticompetitivo, desde los arreglos de colusión, pasando por las guerras de precios, hasta precios excesivamente altos ...”

“El gobierno ha tratado siempre de [...] regular el mercado y cada vez ha fracasado, o ha tenido un éxito limitado,” escribe Ghoneim. “Faltaban las dos soluciones principales para solucionar este dilema: la competencia y leyes de protección al consumidor, y la capacidad del gobierno para imponer impuestos a la exportación”. Estos impuestos fueron la “segunda solución mejor” para reorientar los intereses de los productores hacia la satisfacción de las necesidades del mercado doméstico, señala Ghoneim, en cuya opinión el mejor enfoque hubiera sido promulgar leyes aplicables de competencia y protección al consumidor. En particular, la promulgación de una ley de competencia hubiera servido para abordar las acusaciones de fijación de precios provenientes de la industria de la construcción.

Estas acusaciones parecen haber sido confirmadas, al menos en el caso del acero: un informe de 2004 publicado por la entidad central de auditoría del gobierno indicó que la tasa de aumento de los precios del acero excedía con mucho a sus costos de producción. El informe provocó un agitado debate en la Asamblea del Pueblo, que llevó a un llamado a cuotas de exportación y reducciones de aranceles aduaneros y de antidumping.

Ghoneim describe lo que pasó a continuación: “El Ministro de Industria y Comercio impuso (un gravamen) a las exportaciones de cemento. Se suponía que así bajaría los precios nacionales. De hecho, el Ministro trató de hacerlo varias veces, pero parece que no tuvo el efecto de parar el alza de los precios”.

Luego, en 2007, el gobierno introdujo una nueva política destinada a recuperar de alguna manera las excesivas ganancias de los productores de cemento y acero, y a aumentar los ingresos financieros fiscales. Se introdujo una medida para disminuir los subsidios a la energía de la industria pesada nacional, incluyendo a los productores de cemento. Por decreto del Primer Ministro, en los tres años

siguientes se aumentarían los precios del gas al nivel de los precios internacionales equivalentes.

Al fin una legislación

La Asamblea del Pueblo también exigió (y lo consiguió) que se avanzara de inmediato en los toques finales de un proyecto de ley que incluyera reglas antimonopólicas y ley de competencia. Esta legislación, que se había estado elaborando desde 1995, mostraba pocos avances. Por lo menos 17 borradores se hicieron circular antes que se emitiera la versión final en 2005, año en que el Parlamento la tramitó por vía rápida y la aprobó como ley después de sólo seis sesiones de debate.

No es sorprendente entonces que la industria del cemento haya estado involucrada en la primera prueba importante a la ley antimonopolio. A solicitud de Rachid Mohamed Rachid, Ministro de Industria y Comercio, la autoridad de competencia egipcia creada en 2006, comenzó a investigar los precios tanto del cemento como del acero y encontró que, de hecho, los productores de cemento habían coludido para controlar los precios del cemento mediante un acuerdo que limitaba la porción del mercado de cada compañía productora. El Fiscal General investigó las actividades

de las compañías de cemento que eran parte de este acuerdo y refirió el caso a un tribunal penal en enero de 2008. Mientras tanto, la investigación de la autoridad de competencia de la industria del acero continúa.

Ghoneim acoge positivamente la nueva legislación. Según él, lo erróneo fue la secuencia en que efectuaron las reformas del mercado. Tiene que haber una ley que rijan la competencia antes que ocurra la privatización, para así asegurar que haya una competencia saludable. Afirma que "éste fue un caso en que se puso la carreta delante de los bueyes", y acota que las "instituciones deben preceder a las políticas, o al menos ir a la par con ellas, si queremos que el resultado sea una economía de mercado eficaz".

El autor de este estudio de caso es Bob Stanley, escritor de Ottawa, basándose en la versión preliminar del artículo The Egyptian Cement Industry Case de Ahmed Farouk Ghoniem.

Las opiniones expresadas en este estudio son responsabilidad de los investigadores apoyados por el IDRC y de los expertos en el campo de las políticas de competencia.

www.idrc.ca/en_foco_competencia

Para mayor información

Ahmed Farouk Ghoneim
Department of Economics
Faculty of Economics and Political Science
Cairo University
Giza, Egypt

TELÉFONO: 202-03-571-1678
CORREO E: aghoneim@gmx.de

Abril 2008

CASE-COMPETITION-25



Programa Globalización, Crecimiento y Pobreza
International Development Research Centre
PO Box 8500, Ottawa, ON
Canada K1G 3H9

TEL.: 613-236-6163
FAX: 613-567-7748
CORREO E: ggp@idrc.ca
SITIO WEB: www.idrc.ca/ggp

El Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá es una de las instituciones líderes mundiales en la generación y aplicación de nuevos conocimientos para enfrentar los desafíos del desarrollo internacional. Desde casi 40 años, el IDRC colabora estrechamente con investigadores de países en vías de desarrollo en su búsqueda de los medios para la construcción de sociedades más sanas, equitativas y prósperas.

Canada